Deutscher Bundestag **Drucksache 19/16861**

19. Wahlperiode 29.01.2020

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Leif-Erik Holm, Matthias Büttner, Frank Magnitz, Andreas Mrosek, Dr. Dirk Spaniel, Wolfgang Wiehle, Stephan Brandner, Jürgen Braun, Marcus Bühl, Siegbert Droese, Peter Felser, Dietmar Friedhoff, Dr. Axel Gerke, Armin-Paulis Hampel, Mariana Harder-Kühnel, Udo Hemmelgarn, Martin Hess, Dr. Heiko Heßenkemper, Karsten Hilse, Martin Hohmann, Stefan Keuter, Jörn König, Sebastian Münzenmaier, Christoph Neumann, Frank Pasemann, Paul Viktor Podolay, Martin Reichardt, Uwe Schulz, Thomas Seitz, René Springer, Dr. Harald Weyel, Dr. Christian Wirth und der Fraktion der AfD

Wirksame Maßnahmengesetze – Beschleunigung durch echte Beteiligung der Öffentlichkeit erzielen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Eine wirksame Problemlösung ist abhängig von einer korrekten sowie vollständigen Problemanalyse, die erfolgreich die Ursachen eines Problems identifiziert. Konsequenz einer unzureichenden Problemanalyse ist nicht selten die Bekämpfung von Symptomen der darunter liegenden Ursachen.

Der von der Bundesregierung vorgelegte und vom Bundesrat angepasste Entwurf für ein Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz – MgvG – Drucksache 19/15619) identifiziert Klagen gegen Infrastrukturprojekte als ursächlich für die stark verzögerte Fertigstellung von Projekten und dadurch ausgelöste Kostensteigerungen. Verkannt wird dabei, dass eine Verkürzung des Klagewegs die tieferen Ursachen nicht zu beseitigen vermag. Hauptursächlich für eine Vielzahl von Klagen ist – neben einer zu unbestimmten Gesetzgebung und Verwaltungsfehlern – die mangelnde Akzeptanz.

Der Entwurf für ein Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz ist nur wenig geeignet, eine Akzeptanzwirkung zu erzielen, da er die erfolgreiche dänische Baugesetzgebung in einem wesentlichen Punkt nicht auf Deutschland überträgt. Die dänischen Baugesetze erzeugen mittels echter und vor allem sehr früher Beteiligung der Bürger an den Planungen eine hohe Akzeptanzwirkung und in der Folge eine Beschleunigungswirkung.

Insgesamt reizt der Entwurf für ein Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz nicht sein innovatives Potenzial aus und wäre im Falle seiner Verabschiedung zeitnah zu novellieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. Raumordnungsverfahren (ROV) und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens (PFV) bzw. Vorbereitungsverfahren für Maßnahmengesetze soweit wie möglich zu integrieren, um redundante Doppelprüfungen und -strukturen zu beseitigen,

2. Kommunikation mit der interessierten und betroffenen Öffentlichkeit auf Augenhöhe und somit wirksame Beteiligung an der Planung von Infrastrukturvorhaben zu gewährleisten und hierfür:

   a. alle erforderlichen Unterlagen zu Infrastrukturvorhaben zielgruppengerecht hinsichtlich Umfang, Struktur und Verständlichkeit aufzubereiten und passiv sowie aktiv der betroffenen Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen,

   b. verbindliche und zeitlich befristete Anhörungsverfahren im Vorfeld der allgemeinen Planung für ein Infrastrukturvorhaben, zum Untersuchungsrahmen einer (integrierten) UVP, zum Entwurf für eine (integrierte) UVP, zur finalen (integrierten) UVP und zum Gesetzesentwurf für ein Maßnahmengesetz durchzuführen, um Transparenz des gesamten Verfahrens zu erhöhen, einen wirksamen Handlungsanreiz für die betroffene Öffentlichkeit zur Teilnahme am Verfahren zu setzen und so eine Vielzahl der begründeten Einwände gegen den materiellen Inhalt des späteren Maßnahmengesetzes vorwegzunehmen,

   c. Kompetenzen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei einer zentralen und unabhängigen Stelle zu bündeln statt Doppelstrukturen bei den dafür vorgesehenen Vorhabenträgern aufzubauen, und die spezialisiert die Aufbereitung der Unterlagen übernimmt, als zentraler Ansprechpartner sowie Informationsquelle der interessierten und betroffenen Öffentlichkeit dient, eine Scharnierfunktion zwischen Verwaltung, Bürgern und Parlament erfüllt,

3. nach zeitlich befristeter Möglichkeit zur Stellungnahme einen Klageweg gegen den materiellen Inhalt (beispielsweise die integrierte UVP) des späteren Maßnahmengesetzes sicherzustellen, um rechtssichere Maßnahmengesetze zu gewährleisten,

4. quantitative bzw. objektiv nachvollziehbare Kriterien als Grundlage für die Entscheidung für einen parlamentarischen Beschluss zu einem Infrastrukturvorhaben anzuwenden, um eine transparente Entscheidungsfindung sicherzustellen und zur Versachlichung der Debatten beizutragen,

5. Maßnahmengesetzgebung auf alle Verkehrsinfrastrukturen auszudehnen sowie möglichst früh Erfahrungswerte zu Maßnahmengesetzen für Straßenbauprojekte zu sammeln,

6. ein verbindliches, quantitatives Monitoring einzurichten, laufend hinsichtlich Beschleunigungs- und Akzeptanzwirkung durch Maßnahmengesetze zu evaluieren sowie zyklische Berichte hierüber zu veröffentli-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

chen, um Erfahrungswerte zu sammeln, Optimierungspotenziale zu identifizieren und hierdurch die Akzeptanz für Maßnahmengesetze durch Transparenz zu erhöhen,

7. den Modellcharakter bzw. das innovative Potenzial des Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz auszureizen und am Beispiel Dänemarks orientiert:

   a. mit Staatsgarantien ausgestattete Projektgesellschaften zu testen, sofern die erforderlichen Bedingungen wie die Möglichkeit der Refinanzierung durch Nutzer der Infrastruktur gegeben sind,

   b. die Möglichkeit zu prüfen, die demokratische Legitimation von Maßnahmengesetzen über Projektplanungsgesetze zu erhöhen,

8. stärker ingenieurwissenschaftliche Studiengänge zu fördern sowie verstärkt nicht-monetäre Anreize zu setzen, um qualifiziertes Personal für Planungsbehörden gewinnen zu können.

Berlin, den 24. Januar 2020

Dr. Alice Weidel, Dr. Alexander Gauland und Fraktion

Begründung

Verbandsklagen sind ein bekanntes Problem, das beständig die Fertigstellung von Infrastrukturprojekten verzögert. Dieses Problem resultiert unter Anderem aus für Bürger aber auch für Abgeordnete unverständlichen Unterlagen zu Infrastrukturprojekten, deren gründliche Durcharbeitung - um eigene Belange und Interessen einzubringen - zu viel Zeit verbraucht und umfangreiches Fachwissen voraussetzt. Dies ist ein Hinweis auf eine generelle Problematik in der Infrastrukturplanung: Bürgern wird nicht auf Augenhöhe begegnet, sondern von oben herab. Bürger werden als Störenfried eines Verwaltungsprozesses und als hinderlich für die Realisierung verkehrspolitischer Vorhaben begriffen, statt als Partner, der konstruktiv zum Projekt beitragen kann und auf dessen Belange bestmöglich Rücksicht genommen werden muss.

Auch demokratisch legitimierte Parlamentsbeschlüsse zu Infrastrukturvorhaben in Form von Maßnahmengesetzen statt Verwaltungsakten bzw. Planfeststellungsbeschlüssen, werden an diesem Grundproblem nichts ändern. Maßnahmengesetze in der vorliegenden Form können zu großen Teilen nur Symptome bekämpfen.
So folgt beispielsweise die Einschränkung der Klagerechte per Maßnahmengesetz aus den gegebenen rechtlichen Restriktionen der Aarhus-Konvention und der darauf aufbauenden EU-Richtlinie 2011/92/EU, statt die Maxime konstruktiver Einbindung der Bürger in alle Stufen des Verfahrens für Infrastrukturvorhaben zu verfolgen.

Folgend dieser Maxime genügt es nicht, Bürgern innerhalb des Verfahrens lediglich eine Vielzahl komplexer Planunterlagen zur Verfügung zu stellen, zu denen er unverbindliche Stellungnahmen abgeben kann, und ihm nach dem Verfahren die Möglichkeit einzuräumen, Klage zu erheben – auch weil zu diesem Zeitpunkt schon enorme personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen in die Planung der Infrastrukturvorhaben investiert wur-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

den. Eine Möglichkeit zur Förderung aktiver Partizipation von Bürgern auf Augenhöhe besteht darin, Unterlagen hinsichtlich Umfang, Verständlichkeit und Struktur aufzubereiten, und folglich an die interessierte und vom Vorhaben betroffene Bevölkerung zu richten statt an Fachleute und spezialisierte Umweltverbände mit eigener, nicht immer der Allgemeinheit dienenden Agenda.

Eine weitere Möglichkeit, um Bürgern die Beteiligung am Planungsverfahren zu erleichtern, ist ein zentraler Ansprechpartner und eine zentrale Informationsstelle. Eine solche zentrale Anlaufstelle für Bürger zum Thema Infrastrukturprojektplanung und -gesetzgebung hätte den zusätzlichen Vorteil, dass sich diese Stelle spezialisiert, der Aufbereitung der Unterlagen widmen könnte und mittels ihrer gewonnen Expertise eine Scharnierfunktion zwischen Parlament, Bürgern und Verwaltung wahrnehmen könnte.

Weitere Ursachen für Einsprüche und Klagen sind Unfähigkeit des Gesetzgebers und systematische Fehler der Verwaltung, die sich mit einer zu unbestimmten, komplexen sowie teilweise redundanten Gesetzgebung konfrontiert sieht und diese Fehler in die Infrastrukturplanung überträgt. Dies führt in der Folge zu Klagen gegen Infrastrukturprojekte und zu nachträglichen, teilweise inkompatiblen Änderungen in der Planungs- sowie Durchführungsphase. Im schlimmsten Fall kommt es zum vollständigen Baustopp, welcher seinerseits zu Verzögerungen und untragbaren Kostenexplosionen auf Kosten der Steuerzahler bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten führt.

Diese Fehler durch den Gesetzgeber sind auch im Entwurf für ein Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz zu finden. Zum einen enthält der Entwurf keine Definition, die den Vorzug von Maßnahmengesetzen gegenüber Planfeststellungsverfahren rechtssicher begründen und darüber hinaus auch zur Versachlichung der Debatte beitragen könnte. Stattdessen werden willkürlichen, vom Zeitgeist abhängigen Entscheidungen Tür und Tor geöffnet und Bürger zum Protest hiergegen animiert.
Zum anderen wird EU-Recht in einer zumindest rechtlich fragwürdigen Weise ausgehebelt, da die sogenannte UVP-Richtlinie einen Klageweg gegen den Inhalt von späteren Baugesetzen vorsieht, ein solcher allerdings nicht vorgesehen ist, da mögliche Verfassungsklagen gegen Maßnahmengesetze nicht gegen den Inhalt gerichtet werden können, sondern lediglich gegen die Verfassungswidrigkeit des Gesetzes und Verfahrensfehler.
Beide Faktoren werden absehbar zu begründeten Verfassungsklagen gegen spätere Maßnahmengesetze führen. Beide Faktoren sind daher zum einen durch quantifizierbare und nachvollziehbare, also objektive Indikatoren für die Notwendigkeit eines Maßnahmengesetzes und zum anderen durch einen Klageweg gegen den materiellrechtlichen Inhalt des jeweiligen Maßnahmengesetzes zu beseitigen, um Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Eine weitere Unzulänglichkeit des Entwurfs für ein Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz ist das fehlende quantitative Monitoring zur Akzeptanz- und Beschleunigungswirkung der Maßnahmengesetze sowie konsequent verpflichtende und aufbereitete Berichterstattung zu den Ergebnissen gegenüber der Öffentlichkeit sowie dem Parlament. Ein solches Monitoring würde es dem Parlament ermöglichen, für Bürger nachvollziehbare Entscheidungen zu treffen. Es könnte zudem die demokratische Legitimation der Maßnahmengesetze erhöhen. Fraglich ist, wie Erfahrungswerte zur Anwendung von Maßnahmengesetzen im Bereich Straßenbau gesammelt werden können, wenn entsprechende Pilotprojekte nicht im Entwurf enthalten sind. Vor dem Hintergrund des vollständigen Übergangs der Verantwortung für das gesamte Bundesfernstraßennetz und der gegenwärtigen sowie zukünftigen Bedeutung des Verkehrsträgers Straße, ist es fahrlässig, keine Maßnahmengesetze für diesen Verkehrsträger vorzubereiten.

Unter den vorher genannten Voraussetzungen ist eine Beschleunigungswirkung durch Akzeptanzwirkung überhaupt erst denkbar. Flankierend hierzu sind ebenfalls Optimierungen im Verwaltungsprozess vorzunehmen. Hierfür bietet es sich an, Doppelstrukturen und Doppelprüfungen zu vermeiden. Nachdem per Maßnahmengesetz zu realisierende Infrastrukturprojekte per Definition eine entsprechende Raumwirkung haben, besteht die

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Möglichkeit, separate Raumordnungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfungen innerhalb des Planfeststellungsverfahrens auf Schnittmengen zu untersuchen und weitestmöglich zu integrieren bzw. redundante Bestandteile beider Verfahren entfallen zu lassen.

Der Entwurf bleibt hinter seinen Möglichkeiten zurück, dem Vorbild der dänischen Baugesetzgebung zu folgen und dort angewandte innovative Problemlösungen zu testen. So wurde in einer Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur mit einiger Berechtigung am Entwurf für ein Maßnahmengesetzvorbereitungsgesetz kritisiert, dass die später verabschiedeten Maßnahmengesetze wenig demokratische Legitimation besitzen werden, da das vorbereitende Verfahren dem eines gewöhnlichen Planfeststellungsverfahrens in der Hand nachgeordneter Behörden entspricht - mit denklogisch fragwürdiger Beschleunigungswirkung. Kritisiert wurde auch, dass das Verkehrsministerium dem Parlament die Genehmigung erteilt, ein Maßnahmengesetz zu verabschieden. Mit anderen Worten entscheidet die Exekutive darüber, ob die Legislative tätig werden und worüber sie entscheiden darf.
Hier hätte man dem Vorbild Dänemarks folgen und Projektplanungsgesetze als finale Baugesetze vorbereitende Gesetzgebung testen können, in denen das Parlament die Projektorganisation bzw. Aufteilung der Verantwortlichkeiten sowie Zuständigkeiten festlegt und hiermit über die Ausarbeitung eines Maßnahmengesetzes selbst bestimmt.
Unter der Bedingung, dass eine Infrastruktur sich über seine Nutzer refinanzieren kann, hätte man ebenfalls die in Dänemark erfolgreich angewandten Projektgesellschaften und damit die Anwendung des Staatsgarantiemodells testen können, da Deutschland ebenfalls die Grundbedingung dieses in der Praxis erprobten Finanzierungsmodells besitzt - eine hohe Kreditwürdigkeit.

Abschließend ist einem etwaigen Mangel an qualifiziertem Personal in den Planungsbehörden, der zu Verzögerungen in der Planungsphase von Infrastrukturprojekten führt, mittels eines geeigneten Anreizsystems in den Behörden sowie vorhergehend einer höher priorisierten Förderung ingenieurswissenschaftlicher und quantitativer Studiengänge zu entsprechen, da sich Planstellen zwar relativ beliebig vermehren lassen, aber der Bewerberpool nicht beliebig erweiterbar ist.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.